

ด่วนที่สุด
ที่ กค ๐๕๐๖.๗/๕๖๕๕



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๒ กทม. ๑๐๕๐๐

๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๖๓๓๗ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีสำนักงานงบประมาณเสนอ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกร่างกฎหมายงบประมาณขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบางประเด็นยังขาดความชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนด้านภารกิจกับหน่วยงานกลางอื่น จึงมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

๑. ตามร่างมาตรา ๖ เป็นการกำหนดหลักการที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ซึ่งบทบัญญัติตามร่างที่เสนอนั้นมีหลักการค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง อาจมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดนิยาม “กิจกรรมกิจการคลัง” เพื่อให้มีความชัดเจนและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ในกรณีที่กิจกรรมกิจการคลังดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการคลังหรือมีผลผูกพันงบประมาณเกินกว่า ๑ ปี ควรกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดทำแผนงาน/โครงการ ระยะเวลา และแหล่งเงินที่จะใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ/มาตรการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับและภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้น ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “กิจกรรมกิจการคลัง” ไว้อย่างชัดเจนแล้วด้วย

๒. ตามร่างมาตรา ๑๐ การจัดทำงบประมาณบูรณาการ เห็นว่า กรณีงบประมาณบูรณาการ ซึ่งกำหนดหลักสำคัญไว้เพียงเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่สองหน่วยงานนั้น ยังไม่มีความชัดเจนของคำว่า “บูรณาการ” ว่าเป็นการรวมการลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ หรือการแบ่งงบประมาณเป็นสัดส่วน ด้วยหลักการ วัตถุประสงค์หรือแนวทางใด ดังนั้น จึงควรให้มีการกำหนดหลักการหรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนไว้ในร่างกฎหมาย

๓. ตามร่างมาตรา ๑๒ (๑) การกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และประมาณการงบประมาณรายจ่าย

สว ...

ล่วงหน้าระยะยาว รวมถึงการปรับปรุงประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า เห็นว่า ในร่างกฎหมาย ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง และระยะยาวไว้ อีกทั้งเรื่องดังกล่าวในหลักการเป็นการวางแผนด้านการคลังของประเทศในระยะปานกลางและระยะยาว จึงต้องคำนึงและจัดทำให้สอดคล้องสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการเงินการคลัง ด้านเศรษฐกิจของประเทศควบคู่ไปด้วยกัน จึงเห็นควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลาง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้พิจารณากำหนดร่วมกัน

๔. ตามร่างมาตรา ๑๘ (๖) การจัดทำคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลในเอกสารประกอบงบประมาณ เห็นควรแก้ไข เป็น “คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม” ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๕. ตามร่างมาตรา ๑๙ การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดดุลหรือเกินดุล ซึ่งจะต้องแถลงต่อรัฐสภาถึงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลหรือวิธีจัดการส่วนที่เกินดุล เป็นหลักการเช่นเดิมตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมข้อความให้ครบถ้วนเช่นเดียวกัน เป็น “ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง” ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความรอบคอบรัดกุมในการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของประเทศ

๖. ตามร่างมาตรา ๒๐ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลาง ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงิน การบริหารจัดการหนี้ และการกำกับดูแลหนี้สาธารณะในภาพรวม ได้นำหลักการเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามที่กำหนด ในมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไปบัญญัติรองรับไว้แล้ว ซึ่งครอบคลุมทั้งเพดานการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน ตลอดจนการประกาศการกู้เงิน ประกอบกับได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลังแล้ว จึงเห็นควรแก้ไขร่างมาตรา ๒๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๐ เมื่อกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณีกับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ”

๗. ตามร่างมาตรา ๓๗ วรรคท้าย กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณรายจ่ายงาน การได้รับเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังให้สำนักงานประมาณทราบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการ

สำนักงบประมาณกำหนด นั้น เห็นว่า เนื่องจากร่างมาตรา ๓๗ อยู่ในส่วนของ การควบคุมงบประมาณซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และจะต้องมีการรายงานให้กรมบัญชีกลางทราบอยู่แล้ว ประกอบกับในร่างมาตรา ๖ วรรคท้าย และร่างมาตรา ๒๒ วรรคท้าย ได้กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณจะต้องรายงานสถานะเงินนอกงบประมาณ รวมทั้งแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบกับหน่วยรับงบประมาณ จึงเห็นสมควรตัดบทบัญญัติเรื่องการรายงานตามร่างมาตรา ๓๗ วรรคท้าย ออก

๘. ตามร่างมาตรา ๓๘ การเพิ่มจำนวนเงินทุนสำรองจ่าย จากเดิมหนึ่งร้อยล้านบาท เป็นสามหมื่นล้านบาท โดยให้นำไปใช้จ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีนั้น เห็นว่า เงินทุนสำรองจ่ายดังกล่าวไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการได้มี การจัดตั้งงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้แล้ว นอกจากนี้เงินสำรองจ่ายดังกล่าวไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ไว้อย่างชัดเจน จึงอาจไม่เป็นการรักษาวินัยทางการคลัง ดังนั้น จึงเห็นสมควรตัดบทบัญญัติเรื่องเงินทุนสำรองจ่ายตามร่างมาตรา ๓๘ ออก

๙. ตามร่างมาตรา ๔๓ กำหนดให้กรณีที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยรับงบประมาณ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณไปแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหากไม่ได้มีการดำเนินการให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีโอนเงินงบประมาณรายจ่ายที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวคืน เห็นว่า “มาตรฐานที่กำหนด” ควรมีการกำหนดรายละเอียดของมาตรฐานดังกล่าวให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้การกำหนดให้สามารถเรียกคืนงบประมาณ ควรจะกำหนดให้ชัดเจนไว้เฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถก่อนที่ผูกพันได้ตามระยะเวลา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๑๐. ตามร่างมาตรา ๔๗ กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการงบประมาณ และได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานด้านงบประมาณตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เห็นว่า โดยที่ข้าราชการพลเรือนสามัญอาจกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษได้ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใดจะมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษหรือไม่ ควรพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีมาตรฐานและไม่เกิดความลักลั่นกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรตัดบทบัญญัติเรื่องสิทธิในการได้รับเงินเพิ่มตามร่างมาตรา ๔๗ ออก

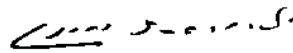
๑๑. เนื่องจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นระเบียบที่ตรขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๔ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อรองรับการนำเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเป็นร่างมาตรา ๓๗ โดยคงหลักการเดิมไว้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๕๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. กำหนดรองรับไว้เพียงกรณีของระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายให้มีผลใช้บังคับต่อไป เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกว่าจะได้มีการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขร่างมาตรา ๕๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๕๐ บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีการกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๒๕๖

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๒๕๐